Reactie op het Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring

Inleiding

In 1994 werd in Tilburg de eerste speciaal voor illegale vreemdelingen bedoelde penitentiaire inrichting in gebruik genomen, met een capaciteit van 438 plaatsen, welke nadien nog werd uitgebreid naar ruim 600 plaatsen. In 1998 volgde een tweede inrichting voor illegalen in Ter Apel met bijna 400 plaatsen.

Vanaf het moment dat deze inrichtingen van start gingen is er door de Commissie van toezicht in Tilburg alsook in tal van wetenschappelijke publicaties bij het Ministerie van Justitie en parlement op aangedrongen om de vreemdelingenbewaring niet ten uitvoer te leggen naar het model van de voorlopige hechtenis, zoals geregeld in de Penitentiaire Beginselenwet, maar daarvoor een aparte regeling te creëren, die zoveel mogelijk zou worden ontdaan van penitentiair-strafrechtelijke kenmerken.

Vreemdelingenbewaring, zo werd in de brieven aan het Ministerie en in de publicaties met herhaling betoogd, was immers geen strafrechtelijk dwangmiddel, maar een bestuursrechtelijke maatregel, met als uitsluitend doel de vreemdeling, die hier te lande niet of niet meer beschikte over een verblijfsvergunning beschikbaar te houden voor de administratief-rechterlijke procedure om betrokkene uit Nederland te doen verwijderen.

Deze pleidooien voor een aparte regeling voor vreemdelingen werden des te sterker toen onder invloed van de versobering van het gevangeniswezen het regime van de vreemdelingenbewaring de vreemdelingen aan nog meer beperkingen onderwierp dan op grond van de doelstelling van de vreemdelingenbewaring gerechtvaardigd was. Dagprogramma's werden teruggebracht tot het voorgeschreven minimum van 19 uur per week, de opsluiting in eigen cel werd verruimd naar 19-20 uur per dag en op terugkeergerichte programma's en mogelijkheden tot het verrichten van arbeid werden beëindigd.

Met wisselende argumenten van de zijde van achtereenvolgende bewindslieden werd de kritiek op deze ontwikkeling gepareerd en werden voorstellen om de vreemdelingenbewaring uit de strafrechtelijke sfeer te halen en te voorzien van een eigen, aangepast regime, zoals bij de grensdetentie van artikel 6 Vreemdelingenwet, gepareerd. Het verzoek van de commissie van toezicht van Tilburg om een ander regime werd afgewezen met het argument dat het niet mogelijk en wenselijk was om binnen een huis van bewaring met verschillende regimes te werken. Toen dat argument met de uitbreiding van het aantal detentiecentra voor vreemdelingen niet meer opging, heette het dat de doelgroep van illegale vreemdelingen en aan de grens geweigerde vreemdelingen te verschillend was om voor beide categorieën een regime als neergelegd in het Reglement Grenslogies te laten gelden. Toen ook dat niet meer houdbaar bleek was het argument dat een aparte regeling niet meer nodig was omdat het inmiddels in Tilburg toegepaste regime van algehele gemeenschap vrijwel geheel beantwoordde aan de wens om voor de vreemdelingenbewaring een ruimer en opener regime toe te passen dan voor de voorlopige hechtenis. Toen dit "Tilburgse" regime als gevolg van de verharding en versobering van het penitentiaire systeem weer plaats moest maken voor het sobere regime van de beperkte gemeenschap van de Penitentiaire Beginselenwet , werd er door de toenmalige Minister van Vreemdelingenzaken weer een nieuw argument ingebracht om de vreemdelingenbewaring ongewijzigd onder de Penitentiaire Beginselenwet te laten vallen. Nu heette het dat onder deze illegale vreemdelingen ook personen zitten met criminele antecedenten en dat, aldus de toenmalige Minister, was een afdoende legitimatie voor het straffe, penitentiaire karakter van de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring. Als bijkomend, maar niet onbelangrijk argument viel in de diverse nota's over de vreemdelingenbewaring ook nog de soms expliciete, maar vaak ook impliciete opvatting te lezen dat de vreemdelingenbewaring zo sober mogelijk moest zijn om de afschrikwekkende werking daarvan op vreemdelingen te garanderen.

Wie, met de tekst van het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring voor zich, deze nota's, de talrijke Kamervragen en parlementaire debatten over de vreemdelingenbewaring nog eens terug leest, kan zich niet anders dan verbazen over het gemak waarmee al deze argumenten door de volksvertegenwoordigers zijn geslikt en wetenschappelijke publicaties en rapporten van nationale en internationale instanties en commissies, waarin het Nederlandse beleid met betrekking tot de opsluiting van illegale vreemdelingen, asielzoekers en Dublinclaimanten werd bekritiseerd, werden

genegeerd. Het is daarom triest te moeten constateren dat pas als gevolg van het tragisch overlijden van de Russische asielzoeker Dolmatov en het niet mis te verstane rapport van de gezamenlijke inspecties daarover, het besef is gekomen dat de vreemdelingenbewaring een ultimum remedium moet zijn , waarbij het beginsel van minimale beperkingen en "de menselijke maat" de kernelementen zouden moeten vormen.

In de twintig jaar dat er nu aparte centra voor vreemdelingenbewaring bestaan, is de capaciteit geleidelijk aan uitgebreid van 438 in 1994 tot ruim 3000, enkele jaren geleden. Thans is deze weer teruggebracht tot minder dan 1000 plaatsen. Maar het is goed te beseffen dat in deze 20 jaar naar ruwe schatting zeker 150.000 vreemdelingen een of meerdere keren zijn vastgezet onder een regime, dat niet op deze doelgroep was afgestemd. Het ultimum remedium principe was slechts een theoretische mogelijkheid en in de tenuitvoerlegging waren het beginsel van minimale beperkingen en de menselijke maat ver te zoeken.

De vraag is nu of het voorliggende wetsvoorstel wel aan deze criteria voldoet.

Ultimum remedium

Het ultimum remedium principe betekent dat in beginsel geen vreemdelingenbewaring wordt toegepast, als met minder verstrekkende alternatieven kan worden volstaan. Voor de overheid heeft dit als consequentie de verplichting niet alleen *de iure* maar ook *de facto* te voorzien in een ruim aanbod aan alternatieven. Wordt ondanks deze alternatieven in een concreet geval besloten om daarvan af te zien en de vreemdeling toch in vreemdelingenbewaring te plaatsen, dan vereist dit een duidelijk gemotiveerde beslissing. Anders dan tot op heden het geval is dient niet de vreemdeling aan te tonen dat met een alternatief kan worden volstaan, maar is het aan de overheidsinstanties om te bewijzen waarom dat niet kan.

De formulering in het wetsvoorstel gaat evenwel niet uit van dit **Nee, tenzij** principe maar formuleert het ultimum remediumkarakter van de vreemdelingenbewaring als een **Ja, tenzij.**
Opvallend daarbij is dat waar het accent bij een **Nee, tenzij** benadering zou moeten liggen op de alternatieven om het ultimum remedium te voorkomen, deze alternatieven er in het wetsvoorstel bekaaid van afkomen. Genoemd worden in het voorgestelde artikel 56 en 57 Vw : de meldplicht, de aanwijzing zich beschikbaar te houden op een aangewezen plaats en aldaar de aanwijzingen van de bevoegde autoriteit in acht te nemen, het gebiedsgebod en de verplichting tot zekerheidstelling.
Deze alternatieven zijn op zich niet nieuw en er wordt op bescheiden schaal met deze alternatieven geëxperimenteerd. Het ultimum remedium karakter van de vreemdelingenbewaring hangt in belangrijke mate af van de effectiviteit van deze alternatieven. Daarover is, gezien de korte duur en bescheiden schaal van de pilots met deze alternatieven, echter weinig bekend. Met name is de vraag of de criteria, die thans worden gesteld om voor deze alternatieven in aanmerking te komen, het ultimum remediumkarakter van de vreemdelingenbewaring niet ondermijnen. Dit geldt met name voor criteria die niet-asielzoekers uitsluiten of als eis stellen dat men geen strafrechtelijke veroordeling op zijn conduitestaat mag hebben, zonder dat dit nader is gespecificeerd. Ook de eis dat men zich niet eerder aan toezicht mag hebben onttrokken is zodanig ruim te interpreteren, dat veel vreemdelingen alleen al om die reden niet voor een alternatief in aanmerking komen.
In tegenstelling tot deze alternatieven, waarvoor de criteria nader zullen worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur, zijn de criteria voor de vreemdelingenbewaring wel al uitputtend in het Vreemdelingenbesluit opgenomen. De lange lijst met gronden, waarop vreemdelingenbewaring kan worden opgelegd, geeft niet direct de indruk dat het hier om een ultimum remedium gaat. Het in januari 2014 in werking getreden artikel 5.1 b Vb maakt een onderscheid tussen zware en lichte gronden voor inbewaringstelling. Er moet aan tenminste twee gronden, waaronder tenminste een zware zijn voldaan, om een vreemdeling in het belang van de openbare orde of nationale veiligheid in bewaring te stellen. Dit is zeker een verbetering ten opzichte van de situatie daarvoor, toen deze eis niet werd gesteld. Dit neemt evenwel niet weg dat deze gronden contra-productief voor de toepassing van alternatieven kunnen zijn, wanneer deze gronden ook als uitsluitingscriteria voor deze alternatieven worden gehanteerd. Om die reden verdient het aanbeveling artikel 5.1b Vb opnieuw te

bezien in het licht van het thans voorliggende wetsvoorstel. Daarbij dient ook gekeken worden of alle gronden zich nog wel verhouden tot de twee grondslagen die in art. 59 Vw worden genoemd: risico op onttrekking aan het toezicht en de ontwijking of belemmering van de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure. Artikel 5.1.b onder i noemt bijvoorbeeld als een van de zware gronden voor bewaring dat de vreemdeling te kennen heeft gegeven dat hij geen gevolg zal geven aan zijn verplichting tot terugkeer of aan zijn verplichting tot vertrek naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn asielverzoek. Hieruit kan echter niet als vaststaand worden afgeleid dat er sprake is van een van de gronden, waarop de bewaring op grond van art.59 kan worden gebaseerd en dat niet met een lichter middel dan vrijheidsbeneming zou kunnen worden volstaan.

Een ander probleem dat het ultimum remedium karakter kan ondermijnen is dat tussen het moment van staande houding en de beslissing tot inbewaringstelling maar een beperkte termijn is waarbinnen een afgewogen besluit over de toepassing van een of meer alternatieven kan worden genomen. Weliswaar wordt de termijn van ophouding verhoor van de huidige 6 uur tot 9 uur verlengd, o.m. om de mogelijkheid van alternatieven voor de bewaring te onderzoeken, maar daar staat tegenover dat de huidige mogelijkheid van een verlenging van 48 uur komt te vervallen. Per saldo is er dus minder tijd voor overleg met de ketenpartners dan onder de huidige regeling het geval is. De vraag rijst derhalve of deze 9 uur voldoende is om een gedegen afweging tussen mogelijke alternatieven en vreemdelingenbewaring te maken. Dit stelt hoge eisen aan de Hulp Officier van Justitie en betrokken ketenpartners. De vraag is bovendien of hierbij niet ook de advocaat betrokken moet zijn. De wettelijke regeling zou garanties moeten bevatten dat de advocaat bij het bewaringsverhoor aanwezig kan zijn. Thans is dat vaak niet het geval, waardoor een belangrijke intermediair bij het zoeken naar alternatieven buiten spel staat.
Opmerkelijk is ook dat de toelichting bij het voorgestelde artikel 25 Vw de uitbreiding van de termijn van ophouding van zes naar negen uur beargumenteert door te stellen dat met deze uitbreiding ook beter zal worden gekeken naar de geschiktheid voor bewaring van de vreemdeling. Artikel 25 heeft betrekking op de medische zorg in de inrichting voor vreemdelingenbewaring, niet op het verblijf in het politiebureau. Nu de toelichting expliciet de geschiktheidstoetsing ook noemt voorafgaande aan de inbewaringstelling mag worden verwacht dat de wet deze medische toetsing ook expliciet in de wet noemt. Dit is ook in lijn met de standaardvoorwaarden die de CPT bij het verblijf op een politiebureau hanteert, n.l. dat ieder persoon na zijn aanhouding of staandehouding bij binnenkomst op het politiebureau terstond in de gelegenheid wordt gesteld om door een arts te worden onderzocht. Vreemdelingen verkeren niet zelden in een psychisch of somatisch slechte toestand, die door opsluiting in vreemdelingenbewaring doorgaans nog verergert. Alleen al om die reden zou de wet de garantie moeten bieden dat aan elke vreemdelingenbewaring een medische toetsing van de mentale of psychische gezondheid voorafgaat en deze ook relateert aan de vraag of detentie voor deze vreemdeling een uit medisch e optiek wenselijke maatregel is.

Voor wat betreft het verblijf van de vreemdeling op het politiebureau doet zich de vraag voor hoelang dit verblijf kan duren . Mocht de afweging tijdens de ophouding voor verhoor niet resulteren in het vrij laten van de vreemdeling of het toepassen van een alternatief, dan rest als ultimum remedium de vreemdelingenbewaring. Krachtens het niet gewijzigde art. 5.4 Vb kan deze bewaring ook op het politiebureau ten uitvoer worden gelegd. Onder de huidige regeling van artikel 15a Pbw is de verblijfsduur daar beperkt tot maximaal 10 dagen. Met het vervallen van de Pbw voor de vreemdelingenbewaring verliest ook art. 15a zijn beschermende functie en biedt de wet geen belemmeringen om de bewaring na beëindiging van het ophouden voor verhoor voor korte of langere tijd op het politiebureau ten uitvoer te leggen. Weliswaar wordt in de toelichting op pag. 9 gesteld dat de vreemdeling uiterlijk binnen 48 uur wordt overgebracht naar een inrichting voor vreemdelingenbewaring, maar deze mededeling vindt geen bevestiging in het wetsvoorstel. Dit lijkt een omissie in een wet die als grondslag de menselijke maat en minimale beperkingen heeft.

Naast bovengenoemde aspecten zijn er nog andere onderdelen van het wetsvoorstel die verbetering behoeven, wil de vreemdelingenbewaring ook daadwerkelijk als ultimum remedium fungeren:

*Zoals hiervoor gesteld dient het ultimum remedium principe uit te gaan van het principe: Nee, tenzij. Dit zou moeten beteken dat in de wettekst de alternatieven, zoals genoemd in art. 56 en 57 meer als eerste optie zouden moeten worden vermeld, met daarbij de verplichting voor de autoriteiten eerst deze alternatieven te onderzoeken, alvorens de vreemdelingenbewaring te overwegen. Node worden daarbij ook in de wet de voorwaarden van een beoordeling op basis van de proportionaliteit en subsidiariteit gemist. Ook zou de wettelijke regeling moeten benadrukken dat in beginsel kwetsbare personen niet in vreemdelingenbewaring worden gesteld.

*Zoals vaker in de literatuur betoogd, valt het moeilijk te verdedigen dat de rechterlijke toetsing van de vreemdelingenbewaring veel later plaats vindt dan bij de vrijheidsbeneming in het strafrecht is voorgeschreven. Daar dient de vrijheidsbeneming van een verdachte binnen drie dagen en vijftien uur door de Rechter-Commissaris op zijn rechtmatigheid te worden getoetst (art. 59a Sv). Bij vreemdelingenbewaring is het mogelijk dat deze toetsing pas na 28 dagen plaats vindt. Dit lijkt moeilijk met het ultimum remedium te rijmen. Er is een periode geweest dat juist om die reden de toetsing werd voorgeschreven op uiterlijk de tiende dag na inbewaringstelling. Ook dit was nog ongunstiger dan de regeling in strafvordering, maar in ieder geval gunstiger dan de regeling die daarvoor gold en die weer in ere werd hersteld toen de vreemdelingenkamers overstelpt werden met asielverzoeken en bewaringszaken. Nu die situatie zich niet meer voordoet is er alle reden om de rechterlijke toetsing van een beslissing van de HOvJ, vaak in korte tijd genomen en zonder dat een advocaat zijn inbreng in de procedure heeft gehad, in lijn te brengen met de rechterlijke toetsing, zoals deze geldt voor strafrechtelijk gedetineerden. Dit is ook in lijn met de terugkeerrichtlijn die in artikel 15, lid 2 onder a voorschrijft dat de lidstaten erin voorzien dat een spoedige rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de bewaring zo spoedig mogelijk na aanvang van de bewaring plaats vindt. Om het ultimum remedium principe en de prioriteitspositie van de alternatieven boven de vreemdelingenbewaring te waarborgen, zou niet met een marginale toetsing mogen worden volstaan. Wanneer immers de rechter de oplegging van de bewaring en de voortzetting daarvan niet vol kan toetsen, is het risico niet denkbeeldig dat de huidige praktijk, waarbij vreemdelingenbewaring niet als ultimum remedium wordt toegepast, niet wezenlijk zal veranderen.

*Het ultimum remedium beginsel heeft niet alleen betrekking op de het ultieme karakter van de oplegging zelf, maar ook op de voortduring ervan. De toelichting op pag. 8 onderkent dit door te stellen dat de bewaring erop gericht is zo kortdurend mogelijk te zijn. Gesteld wordt dat de bewaring eindigt hetzij doordat een minder dwingende maatregel opgelegd kan worden, of door een gedwongen vertrek naar het land van herkomst of een ander land waar de toegang geborgd is. Afgezien dat de bewaring ook kan eindigen doordat deze wordt opgeheven, bijv. doordat er geen zicht op uitzetting bestaat of deze onrechtmatig is opgelegd, wordt in de wet zelf node een bepaling gemist waarin ook de mogelijkheid van schorsing van de bewaring wordt genoemd, met voorwaarden die zouden kunnen worden ontleend aan de schorsing van de voorlopige hechtenis. Ook is het wenselijk dat uit de wettelijke regeling zelf blijkt dat de bewaring gedurende de tenuitvoerlegging kan worden vervangen door minder verstrekkende alternatieven en aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om daarvoor in aanmerking te komen.

*Bijzonder punt van aandacht behoeft de inbewaringstelling van asielzoekers, die hier nog rechtmatig verblijven en Dublinclaimanten. Op pagina 2 van de toelichting wordt de legitimatie van de vreemdelingenbewaring getypeerd als een bestuursrechtelijk instrument en wel als een vorm van bestuursdwang en is daarmee, zo wordt betoogd, een herstelmaatregel. Artikel 5:2 Awb omschrijft de herstelsanctie als een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhalen van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. In artikel 5:21 Awb wordt onder de last onder bestuursdwang eveneens de herstelsanctie verstaan, welke inhoudt een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding. Voor vreemdelingen die hier ter lande geen verblijfsvergunning (meer) hebben kan worden ingestemd met de vreemdelingenbewaring als herstelsanctie. Maar deze legitimatie ontbreekt wanneer het vreemdelingen betreft bij wie niet van een overtreding kan worden gesproken en die hier rechtmatig verblijven, zoals asielzoekers, die nog in de procedure zijn en Dublinclaimanten. De vraag is derhalve op welke grondslag hen hun vrijheid

kan worden ontnomen nu van een herstelsanctie, anders dan in de toelichting wordt gesuggereerd, op grond van de Awb geen sprake kan zijn. Dit klemt temeer nu het regiem voor asielzoekers niet meer wordt gebaseerd op het reglement Grenslogies, maar op het zwaardere regime van de vreemdelingenbewaring. Het zou daarom in de rede hebben gelegen om asielzoekers te vrijwaren van vreemdelingenbewaring en voor hen in plaats van de grensdetentie en de gesloten verlengde asielprocedure dezelfde open aanmeldprocedure open te stellen als nu het geval is voor asielzoekers die via de landsgrenzen Nederland binnenkomen. Problematisch bij de toepassing van de vreemdelingenbewaring voor deze categorie vreemdelingen is ook, dat wanneer vastgehouden wordt aan het in het wetsvoorstel voorgenomen idee, om de eerste twee weken van de vreemdelingenbewaring te doen ondergaan onder het zogeheten beheersregime, dit zich moeilijk laat verenigen met de twee weken die art. 3.109 en 3.110 Vb onder meer als rust-en voorbereidingstijd zijn voorzien.

*In de terugkeerrichtlijn wordt als voorwaarde bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn gesteld dat de lidstaten rekening houden met het belang van het kind en het gezins- en familieleven. Daarnaast wordt in artikel 16, lid 3 van de lidstaten geëist dat zij bijzondere zorg besteden aan de situatie van kwetsbare personen, onder wie in artikel 3, lid 9 worden verstaan: minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die gefolterd of verkracht zijn of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan. In hoeverre aan deze voorschriften zal worden voldaan is moeilijk vast te stellen, nu dit krachtens artikel 59, lid 5 van het wetsvoorstel nader bij AMvB zal worden geregeld. De garantie dat bij de beslissing over het al dan niet in bewaring plaatsen van kwetsbare personen de fysieke en psychische gesteldheid van de betrokken vreemdeling een belangrijk punt van overweging is, is meer gebaat bij opname van een daartoe strekkende bepaling in de wet zelf dan bij opname in een AMvB. Deze zou slechts de nadere uitwerking moeten bevatten, maar niet het recht deze bijzondere zorg en aandacht zelf. Mede daarom is het ook van belang dat de wettelijke regeling, zoals hierboven betoogd, vastlegt dat een medisch onderzoek aan de in bewaringstelling dient vooraf te gaan.
Bepaald niet in het belang van het kind is de handhaving van de huidige regeling dat gezinnen met kinderen kunnen worden gedetineerd en dat niet begeleide minderjarigen niet in de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring maar zoals nu in een Justitiële Jeugdinrichting worden geplaatst. Zoals van vele zijden eerder is betoogd, moet het detineren van kinderen ten principale worden afgewezen. Ook een JJI is geen plaats waar deze kinderen thuishoren. Het regime aldaar is evenals de Pbw niet op deze doelgroep afgestemd. De in de toelichting op artikel 14 gegeven redenen om Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen in een dergelijke inrichting onder te brengen overtuigt niet en gaat onder meer van criteria uit die de uitvoering van een bestuursrechtelijke maatregel in een penitentiaire jeugdinrichting niet rechtvaardigen. Een voorbeeld daarvan is het criterium dat de jeugdige verdacht wordt van of veroordeeld is voor een misdrijf. Ook is niet duidelijk waarom krachtens het voorgestelde artikel 32c onderwijs pas wordt aangeboden wanneer de bewaring langer dan twee weken duurt. Dit roept uiteraard de vraag naar het dagprogramma voor de jeugdige gedurende deze eerste twee weken.

Het detentieregime en de menselijke maat

Behalve dat het ultimum remedium principe bij de toepassing van de vreemdelingenbewaring tot op heden eerder uitzondering dan regel is, betreft het tweede kernbezwaar tegen de vreemdelingenbewaring de wijze waarop ten uitvoer wordt gelegd. De tenuitvoerlegging vindt plaats onder een regime dat bedoeld is voor strafrechtelijk gedetineerden, zoals neergelegd in de Pbw. De daarbij speciaal aan vreemdelingen opgelegde beperkingen en uitsluiting van bepaalde voorzieningen, die wel openstaan voor strafrechtelijk gedetineerden maken dat dit regime in de praktijk voor vreemdelingen nog zwaarder is dan voor voorlopig gehechte of veroordeelde gedetineerden. Een uitzondering vormt de groep vreemdelingen, ex art. 6 Vw voor wie het in een aantal opzichten gunstiger regime van het Reglement grenslogies van toepassing is. Waar voor deze laatste categorie vreemdelingen nog kan worden gezegd dat het beginsel van minimale beperkingen nog enigszins als uitgangspunt voor het detentieregime wordt gehanteerd, geldt dat bepaald niet voor

de vreemdelingen die onder het regime van beperkte gemeenschap in een huis van bewaring of detentiecentrum verblijven.
Het is dan ook positief te waarderen dat het wetsvoorstel nu eindelijk erkent dat dit regime niet strookt met de aard en het doel van de vreemdelingenbewaring. De beperkingen, waaraan vreemdelingen gedurende hun detentie in vreemdelingenbewaring mogen worden onderworpen, worden nu voor het eerst geplaatst in het licht van het beginsel van minimale beperkingen, zij het dat dit beginsel al decennia lang is vastgelegd in artikel 15, lid 4 van de Grondwet en artikel 5, lid 4 van het Vreemdelingenbesluit.
Toch lijkt de op pagina 4 van de toelichting gegeven redengeving om de vreemdelingenbewaring bestuursrechtelijk in te kaderen en de ten uitvoering ervan te doen aansluiten bij het doel van deze maatregel, in casu een vreemdeling beschikbaar houden voor het terugkeerproces, niet van harte te worden omarmd. Weliswaar bevat het wetsvoorstel toe te juichen verbeteringen, zoals verruiming van het dagprogramma, minder uren achter gedwongen verblijf op cel, invoering van een bodyscan, toegang tot het internet (zij het beperkt), verruiming van mogelijkheid om te telefoneren (ook met eigen mobiele telefoon), de mogelijkheid van incidenteel verlof , maar daarmee zijn de belangrijkste verbeteringen wel zo ongeveer genoemd. Andere als verbeteringen gepresenteerde veranderingen, de verruiming van de mogelijkheid tot luchten en het ontvangen van bezoek, zijn al gangbare praktijk en betekenen als zodanig geen wijziging van beleid.
Daar staat tegenover dat genoemde verbeteringen alleen gelden voor vreemdelingen die op grond van art.59 Vw in bewaring zijn gesteld. Waar in het verleden met ferve werd betoogd dat het regime van het Reglement Grenslogies niet mogelijk was voor gedetineerden ex. Artikel 59 omdat deze doelgroep daarvoor te sterk verschilde van de categorie vreemdelingen voor wie het Reglement Grenslogies is bedoeld, wordt nu zonder overtuigende argumentatie het tegenovergestelde beweerd. Vreemdelingen die op grond van art. 6 Vw in grensdetentie verblijven onderscheiden zich nu ineens niet meer van vreemdelingen, die op grond van art.59 Vw in afwachting zijn van hun uitzetting. Het gevolg daarvan is niet dat het Reglement van toepassing wordt verklaard op beide categorieën vreemdelingen, maar dat het Reglement wordt afgeschaft en wordt vervangen door een wet, die in meerdere opzichten voor vreemdelingen in grensdetentie een aanzienlijke verslechtering oplevert. Dat er slechts sprake is van minimale verbeteringen voor vreemdelingen ex. Art. 59 Vw en een verslechtering voor vreemdelingen, die op grond van art. 6 zijn gedetineerd is voornamelijk het gevolg van het feit dat de ontwerpers van het wetsvoorstel zich niet hebben kunnen losmaken van de Penitentiaire Beginselenwet. Het wetsvoorstel is voor het overgrote deel een kopie van deze wet en gaat op een aantal onderdelen nog verder in de toekenning van bevoegdheden aan de directeur en het opleggen van verplichtingen en beperkingen aan gedetineerden. Kosmetisch is het wetsvoorstel inderdaad een bestuursrechtelijke wet, materieel gezien blijft deze het strafrechtelijk-penitentiair karakter van de Pbw behouden. Dit blijkt niet alleen uit de hieronder te bespreken onderdelen van het wetsvoorstel maar ook uit de soms in de wet of toelichting gebruikte terminologie, die laat zien hoe moeilijk het kennelijk is om de vreemdelingenbewaring op zijn eigen, niet-strafrechtelijke merites te benaderen. Een voorbeeld daarvan is het veelvuldig gebruik van de term cel in de wettekst en MvT, waar verblijfsruimte wordt bedoeld (MvT bij art. 21 op pag. 24.) Ook in art. 42 wordt nog gesproken van afzonderingscel, waar volgens de Mvt op pag. 30 bedoeld wordt een gemeubileerde afzonderingsruimte. In art. 55 wordt weer gesproken van een disciplinaire straf, waar een disciplinaire maatregel is bedoeld. Een vergelijkbare vergissing is te lezen in art. 54, lid onder a en art. 55, lid 3 waar de term strafcel wordt gehanteerd. Dit zijn termen uit de Pbw, waar deze sancties als disciplinaire straffen worden aangemerkt. Het wetsvoorstel vreemdelingenbewaring probeert deze term te vermijden door deze sancties disciplinaire maatregelen te noemen, maar de aard van de sancties alsmede de gebruikte terminologie laat zien dat met de vervanging van de woorden disciplinaire straffen door disciplinaire maatregelen er in feite niets aan het strafkarakter van de sancties verandert.
Een ander voorbeeld waarbij de vreemdelingenbewaring nog steeds wordt gezien als een –repressief-middel, bedoeld om een andere doelstelling te realiseren dan in artikel 2 van het wetsvoorstel wordt genoemd is af te leiden uit de discrepantie die er bestaat tussen de tekst van art. 3, lid 2 en de daarbij gegeven toelichting. Artikel 3, lid 2 stelt dat de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring dienstbaar is aan de doelen genoemd in artikel 2. Deze doelen zijn volgens dit artikel 2 het beschikbaar houden voor uitzetting dan wel overdracht aan een ander land dan wel voorkomen van

(verdere) toegang tot Nederland. De MvT op art. 3 op pag. 4 gaat een stap verder door te stellen dat effectieve terugkeer naar het land van herkomst of een ander land voorop staat. Deze zin lijkt er op te duiden dat naast de in art. 2, lid 2 genoemde doelen ook het bevorderen van de terugkeer een doel van de vreemdelingenbewaring zou zijn. Dit wordt bevestigd door andere artikelen in het wetsvoorstel zoals art. 22, waarin een vreemdeling op straffe van een disciplinaire maatregel verplicht wordt aan terugkeeractiviteiten mee te werken. Ook de in artikel 58, lid 1 en 58, lid 3 aan de directeur toegekende bevoegdheden om persoonsgegevens en andere gegevens van de vreemdeling en andere personen te verzamelen en te verwerken, duiden erop dat de vreemdelingenbewaring voor andere doelen kan worden ingezet dan die in art. 2, lid 2 worden genoemd. Dit plaatst de vreemdelingenbewaring weer in het licht van een doelstelling, waarom de vreemdelingenbewaring nu juist jaren is bekritiseerd: dat het wordt ingezet als druk- en dwangmiddel ten behoeve van de uitzetting.
Dit neemt niet weg dat er redenen kunnen zijn om toezichthouders de bevoegdheden te geven die in artikel 58, lid 1 en 58, lid 3 worden genoemd De Vw bepaalt in art. 47 wie als toezichthouder met het toezicht op vreemdelingen is belast. Uit de toelichting bij art. 58 blijkt dat het in de bedoeling ligt ambtenaren van DT&V als toezichthouder aan te wijzen, voor zover het de terugkeer van vreemdelingen betreft. Deze zouden dan ook kunnen beschikken over de bevoegdheden die in de voorgestelde artikelen 58, lid 1 en 58, lid 3 aan de directeur worden toegekend. De directeur van de inrichting is echter geen toezichthouder en zal ook niet als zodanig mogen opereren. De directeur, zo staat ook expliciet in de artt. 4, lid 3 en 5, lid 1 lezen, is belast met het beheer van de inrichting en zijn taak gaat niet verder dan "het verblijf van de vreemdeling in de inrichting te verzekeren". De bevoegdheid tot registratie en verwerken van persoonsgegevens zou zdan ook niet verder mogen strekken dan het registreren van persoonsgevens met het oog op het handhaven van de orde en veiligheid, zoals in art. 29, lid 3 wordt bepaald. Registeren en verwerken van andere gegevens, behoort tot de taken en bevoegdheden van daartoe aangewezen toezichthouders, niet tot die van de directeur, niet zijnde toezichthouder. Zou dit wel worden toegestaan, zoals nu in de wet wordt voorgesteld, dan zal dat niet geringe consequenties kunnen hebben voor het klimaat binnen de inrichting. De voor het klimaat en terugkeerbereidheid noodzakelijke samenwerkings- en vertrouwensrelatie zal grondig worden ondermijnd, als de inrichtingswerkers als verlengstuk van de met terugkeer belaste toezichthouders worden ingezet en ook als zodanig door de vreemdelingen worden ervaren. Niet aan de directeur en diens medewerkers maar uitsluitend aan ambtenaren, die met toezicht zijn belast moeten de in art. 58 en 59 genoemde bevoegdheden dan ook worden toegekend. Dit betekent ook dat de artikelen 58 en 59 uit de wet, die de vreemdelingenbewaring regelt dienen te worden verwijderd om te worden overgeplaatst naar de Vw, waarin de bevoegdheden van toezichthouders, waaronder dan ook de DT&V moeten worden gerekend, met betrekking tot vreemdelingen worden geregeld.

Een ander aspect waaruit blijkt hoe moeilijk het is om los te komen van het penitentiaire karakter, dat de vreemdelingenbewaring tot nu toe heeft gekenmerkt, is het voorstel om in de wet een tweetal regimes op te nemen: het verblijfsregime en het beheersregime. Het verblijfsregime is het "normale" regime, het beheersregime is bedoeld voor personen, die blijkens de MvT op pag. 5 meer sturing en toezicht nodig hebben en die derhalve aan meer beperkingen zullen worden onderworpen. Daarnaast wordt het beheersregime ook standaard voor een duur van maximaal twee weken op de binnenkomstafdeling vn toepassing verklaard.

De keuze voor deze vorm van regimedifferentiatie en de wijze waarop met name het beheersregime wordt vorm gegeven roept een aantal fundamentele vragen op:

1.

Het beheersregime blijkt bij nadere beschouwing vooral een aanvulling op de in de artt. 41- 45 voorgestelde ordemaatregelen (uitsluiting en afzondering) en de in de artt. 54-57 vermelde disciplinaire maatregelen (opsluiting in een strafcel (?) of andere verblijfsruimte voor de duur van twee weken, ontzegging van bezoek voor ten hoogste twee weken, uitsluiting van deelname aan een of meer bepaalde activiteiten voor eveneens maximaal twee weken en de oplegging van een

geldboete). Kenmerk van het beheersregime is dat het verblijf buiten de cel tot minimaal 18 uur per week wordt teruggebracht, vermeerderd met tenminste 1 uur per week bezoek . In de praktijk betekent dit een afzondering in eigen verblijfsruimte van ruim 20 uur per dag. Daarmee wordt een regiem geïntroduceerd, dat de afgelopen twintig jaar vrijwel onafgebroken het standaardregime voor de vreemdelingenbewaring is geweest.
De vraag die hierbij kan worden gesteld of dit beheersregime ook feitelijk noodzakelijk is. Een klein deel van de vreemdelingen kan inderdaad voor overlast zorgen en als niet gemeenschapsgeschikt worden gekwalificeerd. Vaak is dit toe te schrijven aan factoren, die hen typeert als "psychisch" kwetsbare personen. Deze horen niet in een beheersregime thuis, maar dienen de nodige zorg te krijgen in een bijzondere zorg afdeling of zelfs helemaal niet in een instelling voor vreemdelingenbewaring zouden mogen worden geplaatst. Voor andere personen, wier gedrag als bedreigend of als overlast gevend wordt beschouwd, maakt de MvT niet duidelijk waarom de voorgestelde orde maatregelen niet een afdoende antwoord op deze bedreiging of overlast zou kunnen zijn. Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan om, zoals in de wet zelf ook wordt voorgesteld, vreemdelingen die in een detentiecentrum niet op hun plaats zijn, over te plaatsen naar een penitentiaire inrichting. In de praktijk zal dat, mits gepast gebruik wordt gemaakt van de orde maatregelen en de mogelijkheid tot plaatsing in een aparte zorgafdeling, maar zelden noodzakelijk zijn. Al met al betekent dit dat aan een apart, zwaar beheersregime met zijn repressieve karakter, geen behoefte is.

2.

In tegenstelling tot de voorgestelde orde- en disciplinaire maatregelen bevat de wet geen termijn voor de duur van het beheersregime. Artikel 18 bepaalt slechts dat de directeur een vreemdeling onder het beheersregime kan plaatsen zolang dit naar zijn oordeel noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting. De directeur kan zelf de termijn van de onderbrenging onder het beheersregime bepalen en na het verstrijken van deze termijn het beheersregime weer verlengen. Tegen beide beslissingen staat beklag en beroep open, maar dit is nog geen reden om de toepassing van het beheersregime met minder waarborgen te omkleden dan het geval is bij de ordemaatregel. Ook deze worden opgelegd in het belang van de openbare orde of de veiligheid van de inrichting, zij het dat hierbij een maximale termijn van 14 dagen wordt genoemd, met steeds de mogelijkheid van verlenging indien dit noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de orde of veiligheid of van een ongestoorde tenuitvoerlegging. Voor zover een punitief regime als het voorgestelde beheersregime al noodzakelijk zou zijn, is dit zeker niet het geval waar het gaat om het niet binden van dit regime aan termijnen, zoals bij de ordemaatregelen. Het risico is niet denkbeeldig dat het beheersregime, vanwege de grotere speelruimte bij de oplegging ervan, er in de praktijk toe zal leiden dat zij 1) wordt toegepast bij personen die, als zij al in bewaring hadden mogen worden gesteld, in een bijzondere zorg afdeling thuis horen en 2) wordt toegepast waar bij ontbreken van dit regime met een orde maatregel had kunnen worden volstaan.

3.

Nog meer vraagtekens kunnen worden geplaatst bij het voorstel om dit strenge, punitief aandoende beheersregime ook standaard toe te passen op de inkomstenafdeling. Ook hier stelt zich de vraag waarom dit nodig is. De voorgestelde orde maatregelen bieden meer dan voldoende soulaas om waar nodig in te grijpen als er zich tijdens de inkomstenperiode problemen zouden voordoen. Om uitsluitend om preventieve redenen het verblijfsregime gedurende de eerste twee weken na binnenkomst te vervangen door een streng beheersregime, lijkt niet alleen disproportioneel maar is ook contra-productief als men beoogt de vreemdeling aan te zetten tot medewerking aan zijn terugkeer. Juist de eerste weken zijn bepalend voor het kweken van enig vertrouwen tussen de inrichtingsmedewerkers en de vreemdeling. Dit vertrouwen wordt niet bepaald gestimuleerd door de onderbrenging in een regime, waarvan de ervaring heeft geleerd dat dit de bereidheid tot medewerking eerder ondermijnt dan bevordert. Dit neemt niet weg dat het dagprogramma er de eerste weken anders zal moeten uitzien dan gedurende de resterende periode van verblijf. Intake, gesprekken met DT&V, medische screening, contacten met advocaat, kennismaking met de

inrichting en inrichtingswerkers zullen een groot deel van de dagen gedurende de intakeperiode vullen. Ook dat verdraagt zich niet met een opsluiting van ruim twintig uur per dag op eigen cel (lees: verblijfsruimte). Dit geldt, zoals hiervoor al vermeld nog des te sterker voor vreemdelingen, die nog in de bedenk-en voorbereidingstijd van hun asielprocedure zitten evenals voor de Dublinclaimanten en grensbewaarden, voor wie het verschil tussen het huidige Reglement grenslogies en de vreemdelingenbewaring wel bijzonder voelbaar is.

4.

Hoewel het verblijfsregime gunstig afsteekt bij het beheersregime en in bepaalde opzichten ook een verbetering betekent in vergelijking met het thans voor vreemdelingenbewaring toepasselijke regime van de Pbw, beantwoordt het voorgestelde regime niet aan wat zou mogen worden verwacht van een regime, waarvan wordt gezegd dat het is gebaseerd op het beginsel van minimale beperkingen. Hoewel de MvT op pag. 13 de indruk probeert te wekken dat het wetsvoorstel een eigen bestuursrechtelijke invulling van de vreemdelingbewaring behelst en dat op enkele onderdelen het regime van de Pbw is gehandhaafd, laat een vergelijking van het wetsvoorstel met de Pbw een geheel ander beeld zien. Zoals hiervoor vermeld is het regime inderdaad op onderdelen wat gunstiger dan dat van de regimes van de beperkte gemeenschap van de Pbw. Maar dat zegt eerder iets over het regime van de beperkte gemeenschap dan dat het voorgestelde regime ook inhoudelijk, qua rechten en plichten, is gebaseerd op het uitgangspunt: alleen die beperkingen zijn toegestaan die noodzakelijk zijn met het oog op het doel van de bewaring. Centraal staat evenals in de Pbw de handhaving van de orde en veiligheid en de ongestoorde tenuitvoerlegging. Daarbij heeft de Pbw als enige inspiratiebron gegolden en is ten onrechte niet gekeken naar de wijze waarop in andere locaties waar vreemdelingen verblijven, zoals de COA locaties ,met aspecten als orde en veiligheid wordt omgegaan. Deze vergelijking zou hebben geleerd dat ook met minder beperkingen, met minder orde en zonder disciplinaire maatregelen en met meer vrijheden dan thans worden toegekend een leefklimaat kan worden gecreëerd dat recht doet aan het beginsel van minimale beperkingen, waarbij de menselijke maat en niet de preoccupatie met orde en veiligheid centraal staat.

5.

Deze preoccupatie manifesteert zich niet alleen in het voorgestelde beheersregiem maar met name ook in de hoofdstukken 5 en 6 waarin de veiligheid, beheersbaarheid en disciplinaire maatregelen worden geregeld. In een aantal opzichten gaan de voor veiligheid en beheersbaarheid voorgestelde bevoegdheden en dito beperkingen van de gedetineerde verder dan de Pbw en verder ook dan strikt noodzakelijk is in een niet-strafrechtelijke detentiesetting. Zo is volgens art. 36, lid 1 onder b de directeur bevoegd geweld te gebruiken dan wel vrijheidsbeperkende middelen aan te wenden, voor zo ver dit noodzakelijk is met het oog op de uitvoering van een door de directeur genomen beslissing. Tot deze beslissingen behoren ook de bevelen die de directer op grond van artikel 5 aan de vreemdeling kan geven. Een van de verplichtingen, waaraan de vreemdeling krachtens artikel 22 moet voldoen is dat hij moet meewerken aan de terugkeeractiviteiten in de inrichting met het oog op het in artikel 2 onder a genoemde doel. Artikel 54 bepaalt vervolgens dat de directeur de vreemdeling disciplinair kan straffen (in de wet wordt versluierend gesproken van een disciplinaire maatregel opleggen) indien een vreemdeling een bevel als bedoeld in art. 5 niet opvolgt. Hoewel de wet de term terugkeeractiviteiten niet nader definieert, maar slechts in de definitiebepaling van art. 1 spreekt van activiteiten, betekent de verwijzing in dit artikel naar de activiteiten als ook de in de MvT op pag. 8 gegeven toelichting dat kennelijk ook de als dagbesteding bedoelde activiteiten als terugkeeractiviteiten kunnen worden aangemerkt. Dit betekent dat het niet willen deelnemen aan activiteiten als e-learning, lichamelijke oefening en de vele andere genoemde activiteiten niet alleen disciplinair kunnen worden bestraft maar dat daarbij de directeur ook bevoegd is om bij de naleving van een daartoe gegeven bevel geweld te gebruiken. Naar mag worden gehoopt is hier sprake van een misverstand en is dit niet wat het wetsvoorstel suggereert. Wat dan wel wordt beoogd is onduidelijk. Als onder terugkeeractiviteiten niet de activiteiten worden bedoeld, die zijn vermeld in de artikelen 22 en 23 zal de wet de terugkeeractiviteiten nader moeten definiëren. Daarbij is overigens wel de vraag of het tot de bevoegdheid van de directeur mag behoren om bijv. een vreemdeling te verplichten met

DT&V te spreken, naar de ambassade of consulaat of naar een zitting van de vreemdelingenrechter te gaan. Het lijkt ook niet juist om deze gesprekken of bezoeken als activiteiten aan te merken. De term contacten zou hier meer op zijn plaats zijn. Toekenning van een dergelijke bevoegdheid aan de directeur betekent eveneens als hiervoor besproken, dat de directeur wordt belast met bevoegdheden die bij de toezichthoudende ambtenaren thuishoren en niet bij de directeur, wiens taak beperkt dient te blijven tot de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een vrijheidsbenemende, bestuursrechtelijke maatregel . Disciplinaire maatregelen door de directeur als stok achter de deur om medewerking aan genoemde contacten te bewerkstelligen, zijn ook niet nodig omdat het niet voldoen aan een bevel of vordering door een ambtenaar, met de tenuitvoerlegging van enig voorschrift belast, zoals de in art. 47 Vw genoemde of aangewezen abtenaren, al strafbaar is op grond van art. 184 Sr.

6.

Afgezien hiervan, kunnen ook vraagtekens worden geplaatst bij de vrijwel letterlijke overname van het stelsel van disciplinaire straffen uit de Pbw. Disciplinaire maatregelen zijn meer op hun plaats in een penitentiaire setting dan in een bestuursrechtelijke setting, waarbij bij de handhaving van de orde en veiligheid kan worden volstaan met de ordemaatregelen van afzondering en uitsluiting, zoals in art. 41 en 42 is geregeld. Dat geldt ook voor de vreemdelingen, die voorheen onder het regime van het Reglement grenslogies niet aan disciplinaire maatregelen konden onderworpen. De verwijzing in de MvT naar de rapporten van de Nationale Ombudsman, waarin werd geconstateerd dat de toepassing van geweld en dwangmiddelen een wettelijke basis behoeft, die in het Reglement grenslogies ontbreekt, rechtvaardigt wel de toekenning van de geweldsbevoegdheid aan de directeur en de invoering van orde maatregelen, maar vormt daarmee nog geen legitimatie om ook disciplinaire maatregelen in de wet op te nemen. De in de MvT bij art. 54 op pag. 32 genoemde voorbeelden waarbij een disciplinaire maatregel kan worden toegepast zijn hetzij ook met een orde maatregel af te doen en zijn –voor zover het gaat om strafbare feiten- ook via de normale strafrechtelijke weg af te doen. Anders dan een gewone penitentiaire inrichting behoort inzet van disciplinaire sancties ter corrigering van gedrag, niet thuis in een inrichting die slechts het beschikbaar houden van de vreemdeling voor het terugkeerproces tot doel heeft.
De zwaarste sanctie die hetzij als orde- hetzij als disciplinaire maatregel kan worden opgelegd is de plaatsing in afzondering voor de duur van maximaal veertien dagen kan worden verlengd.
In de afgelopen jaren zijn er diverse incidenten en controverses rond verschillende vormen van afzondering geweest. De gehanteerde termen als isolatiecel, observatiecel, strafcel, afzonderingscel en afzondering op cel in de beheers afdeling zorgden voor veel verwarring over de aard en inrichting van elk van deze cellen en het daarvoor geldende regime. Ook het wetsvoorstel biedt op dit punt weinig duidelijkheid. Termen als afzonderingsruimte, gemeubileerde afzonderingsruimte, afzonderingscel en strafcel, alsmede de bij de betreffende artikelen 41 -45 en 54-56 gegeven toelichting bieden ook niet de gewenste duidelijkheid.
Bij de toelichting op de overname van de orde-en disciplinaire maatregelen uit de Pbw wordt met geen woord gerept over het ook door de Ist geconstateerde bovenmatig gebruik van afzonderings- en strafcel bij de vreemdelingenbewaring. Ook in vergelijking met het buitenland is er, zo blijkt uit een vergelijking van de landenrapporten van de CPT- sprake van een overdadige toepassing van deze vorm van “Solitary Confinement”. Lange tijd was dit ook hetr geval bij de GGZ-instellingen. Daar heeft inmiddels een belangrijke beleidswijziging plaats gevonden en wordt, gezien de contra-productieve en schadelijke effecten van isolatie en separatie, de toepassing daarvan, inmiddels tot het uiterste minimum beperkt. Deze ontwikkeling is aan het gevangeniswezen voorbijgegaan, maar dat mag geen reden zijn om deze bij het ontwerpen van een nieuw regime voor vreemdelingenbewaring te negeren. Vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring terechtkomen, zijn niet zelden psychisch zeer kwetsbaar en het past dan ook niet om hen te isoleren op een wijze en voor een duur die thans wordt voorgesteld.

7.

Een ander dwangmiddel dat veel bekritiseerd is en door veel vreemdelingen als vernederend wordt ervaren, is het onderzoek aan en in het lichaam. Het is zeker een belangrijke voortuitgang dat het wetsvoorstel het handmatig onderzoek aan het lichaam als hoofdregel laat plaats vinden via een bodyscan. Daaraan wordt evenwel in art. 39, lid 2, onder a weer afbreuk gedaan door de bepaling dat het niet beschikbaar zijn van de apparatuur of wanneer deze niet in de inrichting gebruikt kan worden, voldoende grond is om weer tot handmatige visitatie over te gaan. Deze situatie zou zich alleen in uitzonderlijke omstandigheden mogen voordoen en er niet toe mogen leiden dat dan standaardmatig weer wordt teruggevallen op de handmatige visitatie.
Toe te juichen is ook dat de opbouw van het onderzoek aan het lichaam trapsgewijs gaat plaats vinden, dat wil zeggen dat steeds eerst gekozen moet worden voor de minst ingrijpende wijze van onderzoek. In dit verband valt op te merken dat de minst ingrijpende methode na het onderzoek aan de kleding, te wetende het onderzoek met een metaaldetector in de opsomming ontbreekt. Ten onrechte wordt de bodyscan gepresenteerd als een middel tot onderzoek aan het lichaam. Een onderzoek met een bodyscan is echter ook een onderzoek in het lichaam, wat een metaaldetector niet is. Ook dat zou een reden moeten zijn om in de trapsgewijze benadering de metaaldetector de voorrang te geven voordat tot een bodyscan wordt overgegaan.
Terzijde zij hier bovendien ook nog opgemerkt dat in art. 38, lid 4 gesproken wordt over onderzoek dat betrekking heeft op openingen of lichaamsholtes van de vreemdeling. Dit betreft een onderzoek aan en in het lichaam, ook wel als visitatie aangeduid en hoort daarom niet thuis in artikel 38 dat handelt over het onderzoek aan de kleding, maar in art. 39, waar het onderzoek aan en in het lichaam wordt geregeld.

8.

De belangrijkste verbetering ten opzichte van de huidige regeling en praktijk die in het wetsvoorstel is opgenomen betreft de grotere mate van bewegingsvrijheid die de vreemdelingen in de inrichting wordt gegund, althans voor zover zij niet in de inkomstenafdeling verblijven of “bestraft” worden met onderbrenging in het beheersregime. Tussen 8.00 en 22.00 is de vreemdeling niet gehouden in de gesloten verblijfsruimte te verblijven, maar kan hij vrijelijk in de inrichting bewegen. Daar wordt echter weer een beperking op aangebracht doordat zij gedurende deze 14 uur weer gedurende twee maal een uur worden opgesloten, omdat dit kennelijk noodzakelijk wordt geacht met het oog op de bedrijfsvoering van de inrichting. De daarvoor in de MvT aangevoerde redengeving is niet overtuigend. Insluiting gedurende dag accentueert het penitentiaire karakter van de insluiting en wordt niet zonder reden als vernederend ervaren, door degenen, die daaraan worden onderworpen. Het valt niet in te zien waarom het wisselen en de overdracht van diensten, de uitvoering van reparaties en het houden van vergaderingen niet kunnen plaats vinden zonder dat de vreemdelingen worden ingesloten en zwaarder zouden moeten wegen dan het belang van vreemdelingen om zo min mogelijk met onnodige beperkingen te worden geconfronteerd.
Gedurende de in het wetsvoorstel genoemde periode van 8.00 tot 22.00 heeft de vreemdeling volgens de MvT op pag. 9 en 24 het recht op minimaal 40 uur dagbesteding. Het wetsvoorstel garandeert echter alleen het recht op lichamelijke oefening en sport (minimaal 2 uur per week), recreatieve activiteiten (gedurende minimaal 8 uur per week) en dagelijks verblijf in de buitenlucht (minimaal 2 uur per dag). Blijven over 28 uur, die blijkens de tekst van art. 23 zijn bestemd voor zelfeducatie, deelname aan educatieve activiteiten en kennisneming van het nieuws en gebruik van de bibliotheek. Een ander wordt nader bij AmvB geregeld.
Vragen die hierbij rijzen zijn onder meer waarom dit minimum van 40 uur niet in de wet wordt vastgelegd. Ook wordt niet gemotiveerd waarom gekozen is voor dit in vergelijking met het regime van algehele gehele gemeenschap lage minimum van 40 uur voor dagbesteding. Het regime van algehele gemeenschap in de Pbw, dat toch zeker niet gunstiger zou mogen zijn dan het regime van de vreemdelingenbewaring gaat in art.3, lid PM uit van een dagprogramma van minimaal 59 uur per week en van een aanbod aan activiteiten en bezoekmomenten van tussen de 18 en 63 uur per week.
De betrekkelijk geringe omvang van het dagprogramma betekent dat de vreemdeling zich voor de rest van de dag maar moet bezighouden met zoals in de MvT op pag. 9 wordt genoemd: gezamenlijk eten, tv kijken en met andere gedetineerden verblijven in een gezamenlijke ruimte. Uit literatuur en onderzoek en de in de afgelopen twee decennia opgedane ervaringen met de

vreemdelingenbewaring zijn voldoende argumenten te ontlenen om de gevolgen van een dergelijk kaal dagprogramma te kunnen schetsen: verveling, lethargie, apathie en verzet tegen het regime en tegen terugkeer zullen in belangrijke mate de sfeer in de inrichting bepalen, ordemaatregelen zullen vaak moeten worden toegepast en vreemdelingen, die niet zelden door eerdere internerings- en hospitaliseringservaringen getraumatiseerd zijn, zullen vaker dan nodig naar een bijzondere zorg afdeling moeten worden overgeplaatst.
In plaats van de vreemdelingen een schaars dagprogramma aan te bieden, zou meer geïnvesteerd moeten worden in zinvolle activiteiten, die primair tot doel hebben het bevorderen van een zo'n humaan mogelijk verblijfsklimaat en die als bijkomend voordeel kunnen hebben dat zij de terugkeerbereidheid vergroten. Daarbij moet het uiteraard gaan om activiteiten die voor de vreemdeling een meerwaarde kunnen betekenen en hem een betere startpositie geven wanneer hij weer terugkeert naar het land van herkomst. Daarmee wordt niet gedoeld op ongerichte en algemene programma's, maar op een gedifferentieerd, geïndividualiseerd aanbod . Gewezen wordt hier nogmaals naar het onderzoek van de Universiteit van Tilburg naar factoren die de terugkeer van vreemdelingen in bewaring verhinderen, bemoeilijken of bevorderen. In dit onderzoek werd een onderscheid gemaakt tussen persoonsgebonden factoren, factoren die samenkomst met het land van herkomst, factoren gerelateerd aan de bejegening en factoren gerelateerd aan de uitvoering van het uitzettingsproces. De in deze studie gemaakte analyses en gedane aanbevelingen hebben aan actualiteit niets ingeboet.
In dit onderzoek wordt inderdaad geconcludeerd dat terugkeerprogramma's zoals destijds in Tilburg opgezet vooral van betekenis waren voor het detentieklimaat en maar in beperkte mate van invloed waren op de terugkeerbereidheid van de vreemdelingen. Ten onrechte werden hieruit in ministeriele nota's de conclusie getrokken dat dit soort terugkeerprogramma's dan ook geen betekenis hebben. Vergeten wordt daarbij dat het hier om pilots ging, die juist waren opgezet om te bezien onder welke condities deze programma's succesvol zouden kunnen zijn. De conclusie ten aanzien van deze pilots was dan ook niet dat er niet mee moest worden doorgegaan maar dat het aanbeveling verdiende deze programma's te continueren, mits ze niet als geïsoleerde programma's werden aangeboden maar "zodanig worden opgezet dat:
-daarin een grotere rol voor de terugkeerfunctionaris wordt ingeruimd;
-bij deze programma's ook organisaties en functionarissen worden betrokken, die een vertrouwensband met de vreemdelingen kunnen opzette (IOM, geestelijke verzorgers, inrichtingspsychologen);
-deze een laagdrempelig karakter hebben en aansluiten bij de toekomstperspectieven van de vreemdeling,
-zij worden stopgezet, als blijkt dat de vreemdeling pertinent weigert aan zijn terugkeer mee te werken"(UVT rapport, deel 1, pag. xxxii).
Mutatis mutandis geldt het pleidooi voor het aanbieden van op de individuele vreemdeling afgestemde programma's die zijn perspectieven voor de toekomst kunnen verbeteren ook voor programma's die buiten de inrichting worden aangeboden. Art.51 bevat een verbetering tot opzichte van de huidige Pbw in die zin dat dit de vreemdeling de mogelijkheid geeft de inrichting te verlaten. Waarom deze mogelijkheid ook niet benutten om de vreemdeling buiten de inrichting te laten deelnemen aan cursussen of programma's die de inrichting niet zelf kan verzorgen? Angst voor ontsnapping of onttrekking aan terugkeer kan worden ondervangen om, waar nodig, het instrument van elektronisch toezicht te gebruiken, zoals gebruikelijk bij bijv. de penitentiaire programma's van de Pbw.
Een aanbod dat de inrichting daarnaast zou kunnen doen is het aanbieden van arbeid. Jarenlang is dit in inrichtingen voor vreemdelingenbewaring mogelijk geweest. Vreemdelingen konden daar op vrijwillige basis aan deelnemen. Toen was er geen sprake van het bezwaar, dat nu in de MvT op pag. 8 wordt genoemd, dat het vreemd zou zijn om een niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling, die normaal gesproken niet mag werken, in bewaring wel te laten werken. Dit bezwaar zou alleen kunnen gelden als vreemdelingen voor het gangbare detentietarief van 70 cent per uur productiearbeid zouden verrichten. Tegen ander soortige werkzaamheden, verricht tegen een redelijker vergoeding en op basis van een vrije keus, zijn geen principiële aan te voeren. De voordelen zijn evident: het levert de vreemdeling een bescheiden bron van inkomsten op, die het leven in de inrichting wat kan veraangenamen, het is een zinvolle aanvulling op de verder

aangeboden dagbesteding en vermindert de spanning en druk van het verblijf in de inrichting. Het andere tegen het aanbieden van arbeid aangevoerde argument, dat arbeid niet gericht is op terugkeer miskent dat de vreemdelingenbewaring op zich daarop ook niet is gericht en dat de mogelijkheid om zelf tijdens detentie inkomen te verwerven en dit bij terugkeer mee te nemen kan bijdragen om een belangrijke belemmerende factor om terug te keren, te weten schuld en schaamte, te elimineren.

9.

Ook de artikelen 24-28 , die betrekking hebben op verzorging komen vrijwel overeen met de corresponderende artikelen in de Pbw. Op twee onderdelen wijkt het voorgestelde art. 25 echter af van het corresponderende art. 42 van de Pbw. In de MvT wordt op pag. 25 gesteld dat art. 25 de vreemdeling het recht op medische verzorging waarborgt. Zo is het ook geformuleerd in art. 42 van de Pbw. In art. 25 wordt echter niet gesproken van het recht op medische verzorging, maar van het recht op "noodzakelijke" medische hulp. Noodzakelijke medische hulp is echter, zo heeft o.m. de discussie over de koppelingswet geleerd, beperkter dan medische verzorging. De MvT gaat hier niet op in maar stelt slechts dat de zorg binnen een gesloten inrichting kwalitatief gelijkwaardig dient te zijn aan de zorg die beschikbaar is in de vrije samenleving. Dit aequivalentiebeginsel verdraagt zich echter niet met een beperking van het recht op medische verzorging tot uitsluitend de "noodzakelijke" medische hulp. Of zou de achterliggende gedachte zijn dat de vreemdelingen niet meer recht op medische voorzieningen zouden moeten hebben dan waar zij op grond van de koppelingswet aanspraak op zouden kunnen maken? Dir gaat echter niet op voor de niet- illegale vreemdelingen in vreemdelingenbewaring.
Het tweede onderdeel waarin art. 25 afwijkt van het corresponderende art. 42 Pbw is dat in art. 25, lid 3 onder c een in de Pbw ontbrekende bepaling bevat dat de directeur zorg draagt dat de aan de inrichting verbonden arts of diens vervanger: "de vreemdeling op diens verzoek of op verzoek van de aan de inrichting verbonden arts of diens plaatsvervanger onderzoekt op geschiktheid voor vreemdelingenbewaring". Dit is stellig een toe te juichen verbetering ten opzichte van de huidige situatie, waarin een dergelijke wettelijke voorziening ontbreekt. Vraag is evenwel welke criteria bij de beoordeling van detentiegeschiktheid worden gehanteerd. Maar andere vragen dringen zich op, zoals de vraag of het juist is dat een inrichtingsarts, die in de inrichting naast controlerend en adviserend arts ook de behandelend arts is. Dit zijn twee functies die ook in de vrije samenleving strikt van elkaar worden gescheiden. Belangrijkste vraag is echter waarom dit onderzoek naar detentiegeschiktheid alleen op verzoek plaats vindt. Het zou standaardprocedure moeten zijn om bij iedere inbewaringstelling een onderzoek naar de detentiegeschiktheid voor te schrijven. Het liefst nog voordat de beslissing daartoe is genomen –zie de eerder daarover gemaakte opmerking met betrekking tot de medische check op het politiebureau- , maar mocht dit niet mogelijk zijn, dan toch bij de medische intake tijdens de inkomstenprocedure.

10.
Van een regime, dat is gebaseerd op het beginsel van minimale beperkingen, zou mogen worden verwacht dat het de vreemdeling ruime mogelijkheden biedt om contact met de buiten wereld te houden. Aan deze verwachting wordt in zo verre voldaan dat de vreemdeling onbeperkt recht heeft om ongecensureerd brieven en poststukken te verzenden en ontvangen, dat bezoek zonder of direct toezicht ook voor familieleden mogelijk wordt en dat de vreemdeling voor wie het verblijfsregime van toepassing is, gebruik mag maken van een mobiele telefoon, voor zover niet voorzien van internet-of camerafunctie. Ook wordt het nu mogelijk om in de inrichting van internetfaciliteiten gebruik te maken, zij het dat ook hier beperkingen worden aangebracht doordat toegang tot sociale media en Skype niet wordt toegelaten.
Dit zijn stellig verbeteringen ten opzichte van de huidige situatie. Betwijfeld mag echter of al genoemde beperkingen en uitzonderingen wel noodzakelijk zijn. Waarom zou bijvoorbeeld iemand in de inkomstenafdeling niet mobiel mogen bellen en waarom wordt de toegang tot Skype afhankelijk gesteld van ontwikkelingen in andere sectoren van DJI (MvT, pag. 27). Voor vreemdelingen in deze gesloten setting, die vaak ook verstoken zijn van bezoek, vormen juist sociale media het enige contact met de buitenwereld en de contacten via Skype of vergelijkbare providers de enige betaalbare mogelijkheid tot communicatie. Dit geldt des te meer nu het merendeel van de

vreemdelingen, als zij al beschikken over een mobiele telefoon, deze toch niet mogen gebruiken, omdat deze doorgaans zijn uitgerust met een camera en internetfunctie. Tenzij de inrichting wel toelaatbare mobiele telefoons beschikbaar stelt betekent dit dat de vreemdeling toch weer is aangewezen op vaste lijn telefonie. Deze is niet alleen voor velen onbetaalbaar maar ook van weinig nut als gezien de tijdsverschillen tussen Nederland en het land van herkomst alleen kan worden getelefoneerd op tijdstippen dat betrokkene is ingesloten, dwz. van 22.00 tot 8.00 uur.
Positief is ook de conform art.10, lid 4 van de Opvangrichtlijn geïntroduceerde mogelijkheid van bezoek zonder direct of volledig toezicht van familieleden. De betekenis van deze bepaling hangt echter sterk af van de interpretatie van het begrip familielid. Deze zou niet te strikt en restrictief mogen worden toegepast, zodat bijvoorbeeld ongehuwde partners of niet geregistreerde partners worden uitgesloten. Het is dan ook wenselijk dat de MvT bij het definitieve wetsvoorstel nader definieert wat onder het begrip familie moet worden volstaan. Dit is ook van belang in verband met art. 19 waar het de onderbrenging van familieleden in een relatieafdeling betreft.
Geen verbetering, waar dit wel had gemoeten betreft de restrictie van het recht op bezoek tot 2 uur per week. Dit is conform de huidige situatie, maar niet valt in te zien waarom er niet dagelijks bezoek zou mogen worden ontvangen. Ook wordt node een bepaling in de wet of tenminste een toelichting in de MvT gemist dat ook partners, familieleden en vrienden, die niet over de vereiste verblijfsvergunning beschikken als bezoeker kunnen worden aangemeld. Vaak zijn deze de enige sociale contacten die de vreemdeling heeft en de menselijke maat, waarover in de MvT wordt gesproken verdwijnt uit het zicht als zeker bij een naderend vertrek uit Nederland van deze vrienden en familieleden geen afscheid kan worden genomen.
Opvallend in de regeling met betrekking tot het contact met de buitenwereld is dat in art. 29, lid 6 alleen de leden van de commissie van toezicht en van de Raad voor de strafrechtspleging en Jeugdbescherming, alsmede de rechtsbijstandsverlener te allen tijde toegang hebben tot de vreemdeling. In de MvT ontbreekt een verklaring waarom hier niet hetzelfde toegangsrecht wordt verleend aan de personen en instanties, die in art. 38, lid 7 jo art. 37, lid 1 Pbw worden genoemd, met uitzondering wellicht van de daar genoemde reclasseringswerker. Dit is een aanzienlijke verslechtering ten opzichte van de huidige situatie en verdraagt zich ook niet met de op nationale en internationale regelgeving gebaseerde taken en bevoegdheden van deze personen en instanties toegekende bevoegdheden. Ook de in lid 7 en 8 van art. 29 genoemde beperkingen verdragen zich niet met het recht dat deze personen en instanties hebben om ongestoord en zonder toezicht met de vreemdeling in contact te treden.
Niet nader gemotiveerd en wellicht te beschouwen als een omissie is dat in art. 59, lid 6 alleen het recht wordt genoemd van de vreemdeling om zich te wenden tot de organisaties genoemd in De (lees :het) artikel 30. Dit recht bestaat ook ten aanzien van de in art. 29 genoemde RSJ en daaraan, zoals hiervoor betoogd, andere toe te voegen personen en instanties.

11.

Het laatste onderdeel dat vraagt om een reactie betreft de regeling van de rechtsbescherming. Deze is eveneens een vrijwel volledige kopie van de corresponderende regeling in de Pbw. Met een belangrijke uitzondering: de introductie van de nieuwe beklaggrond in art. 65, die de vreemdeling het recht geeft bij de beklagcommissie in beklag te gaan over de omstandigheden van de vreemdelingenbewaring in de inrichting voor zover het de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbaring betreft. Hoewel de daaraan ten grondslag liggende argumentatie in de MvT op pag. 11 niet overtuigend is – deze zaken komen slechts in de marge bij de vreemdelingenrechter terecht en dragen nauwelijks bij tot diens werkbelasting-is deze uitbreiding van de bestaande beklaggronden als een positieve aanvulling te waarderen. Wel zal het een extra belasting betekenen voor de beklag-en beroepscommissie, maar dat weegt niet op tegen het belang dat ook over de detentieomstandigheden zelf kan worden geklaagd. De uitwerking van dit voorstel laat echter te wensen over. In de artt. 66, lid 3 en art. 73, lid 2 aanhef en onder lid 3, onder 3a wordt er nog steeds van uitgegaan dat het beklag betrekking heeft op een beslissing die door of namens de directeur is genomen. Zoals terecht in de MvT op pag . 11 wordt aangegeven gaat het bij een beklag op grond van art. 66 nu juist niet over een beslissing van de directeur maar om een zelfstandige beklaggrond. Dit betekent dat deze beklaggrond ook expliciet in genoemde artikelen moet worden opgenomen. Het

betekent daarnaast ook dat de wet een bepaling dient te bevatten over wat de beklagcommissie kan besluiten, indien de klacht gegrond wordt verklaard. De nu in art. 73, lid 2 genoemde voor de beklagcommissie openstaande opties zijn niet afgestemd op klachten die zijn gebaseerd op de klachtgrond van art. 66. Mutatis mutandis geldt dat ook voor opties die de beroepscommissie in art. 76 openstaan.
Een andere noviteit die wordt voorgesteld is om bij de beroepen bij de RSJ niet meer door de reguliere beroepscommissie te laten behandelen, maar daartoe een aparte beroepskamer vreemdelingenbewaring bij de RSJ in te richten. De noodzaak daartoe wordt echter niet overtuigend aangetoond. Het thans voorliggende wetsvoorstel wijkt maar in betrekkelijk weinig onderdelen af van de Pbw en bevat zo weinig specifiek vreemdelingrechterlijke aspecten, dat het niet aannemelijk is dat de beroepscommissie die de afgelopen decennia de beroepen van vreemdelingenbewaring heeft behandeld, daartoe onder deze wet minder in staat zou zijn. Als er als specifieke deskundigheid wordt gevraagd, lijkt de behoefte daaraan eerder bij de samenstelling van de commissies van toezicht te liggen, dan bij de meer geprofessionaliseerde beroepscommissie.
Een belangrijk gemis tenslotte in de regeling van rechtsbescherming en procedurele waarborgen is dat de wet geen specifieke bepaling(en) bevat die de vreemdeling het recht op rechtsbijstand en de toegang tot de rechtsbijstandsverlener sterker garanderen dan nu het geval is. Zeker nu ook over detentieomstandigheden kan worden geklaagd, zou een advocaat het recht moeten hebben deze omstandigheden zelf te constateren en beoordelen, wat betekent dat hij vrije toegang zou moeten kunnen hebben tot de verblijfsruimtes en andere vertrekken waar vreemdelingen zich kunnen ophouden. Ook wordt het juridisch loket nergens in de wet genoemd, laat staan dat er voorstellen worden gedaan om het nog niet vlekkeloze functioneren van het juridisch loket te verbeteren. Goede rechtshulp is voor vreemdelingen in vreemdelingenbewaring nog meer van belang dan voor gedetineerden in een penitentiaire inrichting, die veelal een beroep kunnen doen op hun strafrechtsadvocaat, die hen in hun strafzaak heeft bijgestaan. De advocaten, die de vreemdeling in hun vreemdelingrechtelijke zaak heeft bijgestaan, is veelal niet gespecialiseerd in het strafrecht of penitentiair recht en dat specialisme zal ook onmisbaar zijn bij de rechtshulp aan de vreemdeling in bewaring, waar het penitairrechtelijke kenmerkem nog steeds overheersend zijn. Daarom is niet alleen voorziening in de wet nodig die deze rechtshulp garandeert maar die ook de positie van de advocaat versterkt. Zo zou de advocaat inzage moeten kunnen krijgen in het bewaringsdossier, via internet, fax en telefoon vrijelijk met zijn cliënt moeten kunnen communiceren en zou hij , net als de commissie van toezicht en de medische dienst moeten worden geïnformeerd ingeval ingrijpende ordemaatregelen worden toegepast of de vreemdeling wordt overgeplaatst. Mocht het definitieve wetsvoorstel het beheersregime en de disciplinaire maatregelen handhaven, dan geldt het hiervoor betoogde mutatis mutandis ook voor deze situaties.

Tenslotte

Hiervoor is ingegaan op wat als belangrijkste onderdelen van het wetsvoorstel kan worden beschouwd. nauwkeurige lezing van het wetsvoorstel en MvT levert nog een aantal vragen en kanttekeningen op detailniveau op, die evenwel niet onopgemerkt kunnen blijven. In volgorden van het wetsvoorstel wordt daarop hieronder puntsgewijs ingegaan.

Art.9

Dit is een nieuwe bepaling die in de Pbw ontbreekt. Daar wordt immers alleen de commissie van toezicht genoemd. Op zich is er geen bezwaar om de Ist (thans IJ&V) te noemen als instantie die toezicht houdt, maar zouden ook de andere Inspecties moeten worden genoemd zoals de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Krachtens de OPCAT is ook het Nederlandse NPM met het (preventief) toezicht belast en daarvan is de IV&J maar een onderdeel In de begripsbepalingen van art. 1 en in dit artikel verdienen ook deze toezichthouders een plaats.

Art. 30

Sommige internationale verdragen zoals de ECPT en OPCAT laten niet toe dat hun bezoeken worden beperkt doordat zij slechts periodiek de inrichting kunnen bezoeken. Een ministeriele regeling kan verdragsverplichtingen niet terzijde schuiven.

Art. 38, lid 4

Hier wordt gesproken van het onderzoek op de openingen of holten van het lichaam in een artikel dat handelt over onderzoek aan de kleding. De betreffende passage hoort derhalve hier niet thuis maar behoort te worden verwerkt in art. 39 en/of 40 waar het onderzoek aan resp. onderzoek in het lichaam wordt geregeld.

Art. 42, lid 3, lid 7 en lid 8.

De term afzonderingscel dient te worden gewijzigd in gemeubileerde afzonderingsruimte (zie hierover eerder gemaakte opmerking.

Art. 43, lid 1

Zie opmerking met betrekking tot art. 42 hiervoor.

Art. 51, lid 4.

Krachtens art. 1, onder 1 wordt onder ambtenaar of medewerker verstaan: een persoon die een taak uitoefent in het kader van de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring. Dit roept de vraag op of daaronder ook de ambtenaren van de DV&O kunnen worden verstaan. Strikt genomen voeren deze immers geen taak uit ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring. Als deze interpretatie juist is betekent dit dat de directeur aan art. 51,lid 4 geen bevelsbevoegdheid heeft ten aanzien van de ambtenaren van deze dienst. Dit wordt ook bevestigd door de regeling van art. 53 en daarbij op pag. 31 gegeven toelichting. DV7o kan echter zijn bevelsbevoegdheden niet alleen ontlenen aan art. 53 jo artt. 36 en 38 maar ook aan de Ambtsinstructie voor de politie, de Kmar en andere opsporingsambtenaren. Dit roept de vraag op in hoeverre de nog uit te vaardigen geweldsinstructie voor de ambtenaren en medewerkers van de detentiecentra voor vreemdelingen zich verhoudt tot genoemde Ambtsinstructie.

Art. 55, lid 3

De term disciplinaire straf is onjuist als disciplinaire maatregel wordt bedoeld.

Art. 56, lid 4

De term strafcel is onjuist, als het gaat om een disciplinaire maatregel, niet zijnde een straf. Bij handhaving van deze term zal deze in art. 1 moeten worden gedefinieerd.

Art. 59, lid 2, onder a

De verwijzing naar paragraaf 3 van afdeling 2 van dit hoofdstuk (bedoeld is hoofdstuk 8) is onjuist, voor zover het om verzoekschriften gaat. Genoemde paragraaf spreekt slechts over bezwaar- en beroepschriften, maar niet over verzoekschriften.

Art. 66, lid 3

Zoals hiervoor betoogd kan het beklag op grond van art. 65 ook andere omstandigheden betreffen, dan een beslissing van de directeur. De regeling van het beklag en beroep zal daarop te dienen worden aangepast.

Tilburg 20 februari

Prof. Dr. A.M. van Kalmthout